



Sessão temática: Política Social e Serviço Social

Mesa coordenada A realidade empírica da implementação do Sistema Único De Assistência Social (Suas) em municípios das Regiões Norte e Nordeste

SERVIÇOS, PROGRAMAS, PROJETOS E BENEFÍCIOS DESENVOLVIDOS NOS CRAS, CREAS E CENTROS POP: CAPACIDADE DE ATENDIMENTO, CONHECIMENTO, ACESSO PELOS USUÁRIOS E QUALIDADE

ANNOVA MÍRIAM FERREIRA CARNEIRO¹

Resumo: Esse artigo apresenta reflexões sobre concepções e configurações dos serviços, programas, projetos e benefícios implementados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, especificamente nos CRAS, CREAS e Centros POP. Para tanto, são utilizados os resultados obtidos mediante pesquisa empírica realizada em 6 (seis) municípios do Estado do Maranhão. Pretende-se mostrar, através de análise e problematização, a capacidade de atendimento, conhecimento, acesso dos usuários e qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios desenvolvidos.

Palavras-chave: Sistema Único de Assistência Social; Serviços; Programas; Projetos; Benefícios.

Abstract: This article presents reflections on conceptions and configurations of the services, programs, projects and benefits implemented within the scope of the Single Social Assistance System - SUAS, specifically in CRAS, CREAS and POP Centers. For that, the results obtained through empirical research carried out in 6 (six) municipalities of the State of Maranhão are used. The aim is to show, through analysis and problematization, the capacity of attendance, knowledge, access of users and quality of services, programs, projects and benefits developed.

Key words: Single System of Social Assistance; Services; Software; Projects; Benefits.

1 INTRODUÇÃO

A inserção da Política de Assistência Social - PAS no âmbito da Seguridade Social ratifica seu caráter protetivo e atribui a esta Política responsabilidades no atendimento de demandas expressas por seus usuários, sobretudo daquelas decorrentes do acirramento da pobreza e desigualdade social no país.

Para garantir a parcela de responsabilidade da proteção social que cabe à PAS, esta se materializa a partir da implementação de um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, enquanto ações

¹ Professora com formação em Serviço Social. Universidade Federal do Maranhão. E-mail: <eunicepereira.ufma@gmail.com>.

desenvolvidas pelo Estado (direta ou indiretamente), cujos objetivos precípuos deveriam ser enfrentar expressões da questão social e garantir os direitos de cidadania, principalmente aqueles assegurados pela CF de 1988, regulamentados pela LOAS (Lei nº 8.742/1993) e pela LOAS/SUAS (Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011).

Neste trabalho, aborda-se esse conjunto de ações que materializam a Política de Assistência Social, a partir de estudo avaliativo realizado no âmbito do projeto de pesquisa AVALIANDO A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA REGIÃO NORTE E NORDESTE: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil. Para tanto, pesquisou-se sobre os serviços, programas, projetos e benefícios implementados, nos 06 (seis) municípios² da amostra da pesquisa, enquanto uma etapa da avaliação da PAS e do seu sistema de gestão, o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, no Estado do Maranhão.

Como parte das atividades de pesquisa foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores municipais e realizados grupos focais com técnicos/as, conselheiros/as e usuários/as da Política de Assistência Social nos municípios estudados, com o objetivo de compreender a capacidade de atendimento, conhecimento, acesso pelos usuários e qualidade dessas ações.

Desse modo, parte-se do entendimento que os estudos avaliativos sobre programas, projetos, serviços e benefícios enquanto elementos constitutivos de uma determinada política pública objetivam, conforme assevera Minayo (2005), compreender o alcance, questionar limites e, em última instância, contribuir para a transformação da sociedade. Portanto, teve-se como intenção contribuir com a produção de conhecimento na perspectiva da construção da Assistência Social enquanto política pública.

² Foram selecionados para o estudo a capital do Estado; 01 município de porte grande; 01 município de porte médio; 02 municípios de porte pequeno I e 01 município de porte pequeno II, com a participação do gestor estadual e de técnicos participantes da implementação do SUAS no Estado do Maranhão. Como resultado foram definidos os seguintes municípios para o desenvolvimento do estudo: São Luís, Bacabeira, Cururupu, Davinópolis, Açailândia e Barreirinhas.

2 CONCEPÇÕES DOS SERVIÇOS, PROGRAMAS, PROJETOS E BENEFÍCIOS SOCIOASSISTENCIAIS

O SUAS é constituído por um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios desenvolvidos no âmbito da Assistência Social, que podem ser prestados diretamente pelas instituições públicas, consideradas as três esferas de governo, ou indiretamente, mediante convênios com organizações sem fins lucrativos. (YAZBEK, 2008). Todavia, considerando-se a diversidade de ações faz-se necessário distinguir conceitualmente tais categorias, visto que não raramente os termos serviços, benefícios, programas e projetos são utilizados como sinônimos, mesmo tendo diferenças fundamentais como: seu caráter, se permanente ou eventual, a forma de acompanhamento do público, o tipo de provisão prevista, dentre outros aspectos.

Os benefícios socioassistenciais são benefícios cuja efetivação ocorre mediante repasse de bens materiais ou transferência de renda direta para indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. São, portanto, provisões que integram a proteção social básica, compõem a rede socioassistencial e são divididos em duas modalidades, conforme dispõe a LOAS/SUAS (BRASIL, 2011): BPC e Benefícios Eventuais - BE. Acrescem-se a estes, os benefícios vinculados ao PBF³, por se constituírem também provisões de cunho financeiro.

Cabe ressaltar que o desenho dos benefícios referidos anteriormente, não se limita a transferência de renda ou de um bem, posto ser previsto um trabalho a ser realizado concomitante junto a famílias e indivíduos atendidos. Ou seja, “Além de provisões materiais, a Assistência Social deve oferecer meios para o desenvolvimento ou (re)construção da cidadania e da autonomia, ou seja, necessidades que vão além da reprodução material da vida.” (BRASIL; PONTIFÍCIA UNIVESIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, 2013, p. 40).

Conforme o art. 23º da LOAS/SUAS (BRASIL, 2011), os serviços socioassistenciais são atividades com caráter continuado que objetivam

³ Os benefícios vinculados ao PBF são: básico, variável, jovem, nutriz, gestante e superação da extrema pobreza (SAGI/MDS acesso em 29.11.2017).

contribuir para a melhoria de vida da população com ações voltadas para às necessidades básicas. Constituem-se, portanto ações continuadas e por tempo indeterminado junto à população usuária da rede de Assistência Social e objetivam contribuir para o fortalecimento da convivência familiar e comunitária; atender situações de direitos violados ou ameaçados; prestar apoio sociofamiliar; orientar/encaminhar famílias e indivíduos para outras políticas públicas.

Muniz e outros (2007, p. 40), propõem um conceito para os serviços socioassistenciais no qual os definem como:

[...] meio de acesso a seguranças sociais que produz aquisições pessoais e sociais aos usuários e opera integradamente as funções de proteção social, defesa de direitos e vigilância socioassistencial, pelo desenvolvimento de atividades continuadas prestadas por um conjunto de provisões, recursos e atenções profissionalizadas, numa unidade física, com localização, abrangência territorial e público definido.

As autoras acrescentam que os serviços socioassistenciais, são responsabilidade do Estado e como tal “[...] são regidos por normas técnicas, padrões, metodologias e protocolos e controles referenciados pelo SUAS.” (MUNIZ et al., 2007, p. 40). Nesta direção, destaca-se a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009), instituída para organização e oferta dos serviços, padronização, em todo território nacional, com definição de conteúdos, público-alvo, finalidades e resultados a ser alcançados para a garantia dos direitos.

Portanto, os serviços socioassistenciais, enquanto meio de acesso a seguranças sociais, gratuitos e continuados, são de responsabilidade dos entes federados, o que implica na garantia de meios e condições para sua oferta e gestão, tendo em vista constituir-se

[...] um campo de atenções, apoios e cuidados às pessoas, famílias e aos grupos que demandam proteção social do Estado, independentemente de sua condição de renda. Cumprem a função de proteger, reduzir danos, monitorar riscos e prevenir a incidência de agravos ao ciclo de vida, à dignidade humana e à fragilidade das famílias (BRASIL; PONTIFÍCIA UNIVESIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, 2013, p. 41-42).

Nesta direção, expressam respostas públicas diante das situações de privações econômicas, sociais, de fragilização de vínculos, acesso precário a bens diversos e às políticas públicas. Isso significa, conforme proposto, que

“Suas respostas devem impactar positivamente as condições sociais daqueles que deles se utilizam, requerem ou venham deles a necessitar” (BRASIL; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, 2013, p. 41).

Outro termo corrente no âmbito da Política de Assistência Social é o de programas. A Loas os designa como “[...] ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.” (BRASIL, 1993, art. 24º).

Conforme Jannuzzi (2014) os programas são empreendimentos complexos, que envolvem a contratação de pessoal técnico; disponibilidade de instrumentos; adequação de equipamentos públicos; alocação de recursos monetários; promoção de capacitação, de forma coordenada no tempo e no território.

Para Muniz e outros (2007, p. 40), programa pode significar, ainda: “[...] um conjunto de ações estratégicas para articular benefícios e serviços socioassistenciais e/ou de outras políticas sociais para, num prazo definido, alcançar determinados objetivos ou lidar com determinadas necessidades sociais, com vistas ao atendimento das seguranças devidas aos cidadãos”.

Depreende-se dessas concepções que o programa se constitui numa unidade de planejamento que gerencia/articula um conjunto de serviços e benefícios de uma determinada política pública ou se articula intersetorialmente com outras políticas para alcançar seus objetivos. Nessa direção, o PBF ilustra esse esforço de articulação, visto que, no seu processo de implementação, articula benefícios e serviços socioassistenciais e outras políticas sociais.

Já os projetos respondem a uma situação ou especificidade territorial, ou até podem qualificar e desenvolver determinadas metas de programas e serviços com objetivos e prazo de duração determinados. (MUNIZ et al., 2007).

Portanto, os projetos constituem um conjunto de ações estratégicas e complementares em relação à proposta de um programa/política social. Nessa direção, a Loas dispõe que os projetos,

[...] compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social (BRASIL, 1993, art. 25º).

No âmbito da PAS, a Loas dá ênfase aos projetos de enfrentamento à pobreza, enquanto ações que concorrem para o alcance de metas de programas e serviços voltados para melhoria das condições de vida de indivíduos e famílias oriundos de camadas populares.

Diante do exposto, compreendem-se os serviços, programas, projetos e serviços socioassistenciais como unidades de atenção a indivíduos e famílias, que possuem especificidades e por essa razão, constituem-se categorias distintas. Entretanto, constituem um conjunto articulado de ações que traz o desafio para gestores, de integrá-las em rede para o alcance da proteção social sob a responsabilidade da Política de Assistência Social.

Isto posto, a seguir apresenta-se a configuração desse conjunto de provisões que compõem a Proteção Social assegurada pelo SUAS, organizado por níveis de proteção social e pela complexidade das atenções requeridas.

3 CONFIGURAÇÃO DOS SERVIÇOS, PROGRAMAS, PROJETOS E BENEFÍCIOS PREVISTOS NO ÂMBITO DO SUAS

De início, importa ressaltar que a Assistência Social se organiza por dois tipos de proteção social: básica e especial. A básica tem como público-alvo indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e fragilização de vínculos. Tem como objetivo prevenir situações de risco, mediante o desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. (BRASIL, 2005).

A previsão é de que, na proteção básica, sejam desenvolvidos serviços, programas e projetos de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos de acordo com a situação de vulnerabilidade expressa pelos demandantes. Do mesmo modo, os benefícios socioassistenciais, BPC, BE e o PBF compõem essa proteção pela sua natureza.

A proteção social especial destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social em decorrência de abandono, maus tratos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras. (BRASIL, 2005).

Cabe considerar que a proteção social especial comporta níveis de complexidade, de acordo com as situações/demandas apresentadas por indivíduos e famílias. Assim, este tipo de proteção se organiza por dois níveis de complexidade: média e alta. Na média complexidade, os serviços devem oferecer atendimentos a famílias e indivíduos cujos direitos foram violados, mas com vínculos familiar e comunitário mantidos, o que requer acompanhamento especializado e sistemático por uma equipe de profissionais. Dentre os serviços previstos estão o de orientação e apoio sociofamiliar, plantão social, abordagem de rua, cuidado no domicílio, habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência, Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MSE) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC). (BRASIL, 2005).

Na alta complexidade, a proteção especial envolve serviços que devem garantir proteção integral (alimentação, higienização, trabalho protegido, moradia) para indivíduos e famílias sem referência ou em situação de ameaça. Tais serviços voltam-se para o atendimento integral institucional, atendimentos em casa lar, república, casa de passagem, albergue, família substituta, família acolhedora, medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade. (BRASIL, 2005).

Nessa direção, os serviços, programas e benefícios são viabilizados e ofertados em **Unidades de Atendimento**: CRAS, CREAS, Centro POP, Centro-Dia de Referência para Pessoa com Deficiência e suas Famílias e nas **Unidades de Acolhimento**: Casa Lar, Abrigo Institucional, República, Residência Inclusiva e Casa de Passagem.

A estruturação da Política de Assistência Social, mediante a forma de gestão do SUAS, do conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios hierarquizados por tipo de proteção e níveis de complexidade introduz a concepção de sistema orgânico com definição de responsabilidades para os

entes federados e conseqüentemente impõe desafios para sua concretização, dada a complexidade que envolve o funcionamento da rede socioassistencial. Ademais, importa considerar os determinantes socioeconômicos e políticos que interferem na forma como esta política pública tem conseguido ser implementada na sociedade brasileira.

A esse respeito Yazbek (2007, p. 47), referindo-se ao desenvolvimento da Assistência Social sob a égide do SUAS, ressalta que: “[...] vivemos hoje um momento decisivo para a sua concretização num patamar de prioridade como política pública de proteção social direcionada à realização dos interesses das classes subalternizadas em nossa sociedade”. E acrescenta:

[...] é necessário ultrapassar a análise da assistência social em si mesma para situá-la no contexto dessas relações sociais mais amplas que a condicionam e lhe atribuem características particulares. Seu significado social, suas demandas, suas tarefas e suas atribuições devem ser identificadas dentro do contexto da proteção social dos cidadãos brasileiros em suas múltiplas dimensões (material, espiritual, cultural, subjetiva, etc.) (YAZBEK, 2007, p. 47-48).

Considerando essas reflexões e partindo do entendimento de que a Política de Assistência Social não pode ser analisada de forma autônoma, situa-se numa totalidade mais ampla que lhe confere sentido, significado e que, em última análise, a determina, realizou-se um estudo, no âmbito da pesquisa sobre a implementação do SUAS, no Estado do Maranhão, considerando os CRAS, CREAS e Centros Pop, enquanto unidades de referências empírica, para compreender, nos municípios estudados, aspectos relacionados ao atendimento, conhecimento do público atendido sobre as ações implementadas nestes centros, assim como as formas de acesso e qualidade.

4 CAPACIDADE DE ATENDIMENTO, CONHECIMENTO, ACESSO DOS USUÁRIOS E QUALIDADE DOS SERVIÇOS, PROGRAMAS, PROJETOS E BENEFÍCIOS DESENVOLVIDOS NOS CRAS, CREAS E CENTROS POP DOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS

No que se refere aos equipamentos existentes na rede socioassistencial, nos municípios da amostra da pesquisa⁴, constatamos a distribuição descrita na tabela a seguir:

Tabela 01 - Distribuição do Número de CRAS, CREAS e Centros Pops pelos municípios da amostra da pesquisa

Município	Total de CRAS	Total de CREAS	Total de Centros Pops
Açailândia	3	01	--
Bacabeira	01	--	--
Barreirinhas	02	01	--
Cururupu	01	01	--
Davinópolis	01	--	--
São Luís	20	05	02

Fonte: Relatórios da Pesquisa de campo.

Como pode ser observado na tabela 01, São Luís, a capital possui o maior número de equipamentos. Todavia, há que se considerar que o município tem uma população estimada de 1.091.868 habitantes (IBGE, 2017), portanto tem porte de metrópole, o que por si só justifica a existência de mais Centros de Referência para atendimento da população, sobretudo para atendimento das famílias em situação de vulnerabilidade social que chegam, segundo o Relatório de Ações e Programas do MDS (BRASIL, 2017b) a 102.579 famílias consideradas pobres ou extremamente pobres.

A inexistência de CREAS em Bacabeira e Davinópolis constitui-se num aspecto a ser destacado, posto que as demandas existentes nestes municípios que seriam para este Centro, cujo atendimento, como visto, é de média complexidade, não raro, são direcionadas para os CRAS, que se inserem na Proteção Social Básica. Contudo, sabe-se que, pelo fato dos dois municípios ser de pequeno porte, são inviabilizados de implantar CREAS, visto que o parâmetro para implantação é que o município tenha uma população de mais de 20.000 habitantes. (BRASIL, 2011). Todavia, a existência de demanda justificaria a garantia do atendimento das famílias em CREAS Regionalizado, o

⁴ Na ocasião das visitas realizadas a estes centros, dos 06 (seis) municípios pesquisados, foram realizados grupos focais com a participação de técnicos, conselheiros e usuários da PAS, com vistas a obter aspectos configuradores do trabalho realizado nestes equipamentos a partir da oferta dos serviços e implementação de programas e benefícios.

que parece ser uma necessidade que não se limita a estes municípios, mas que pode refletir a realidade dos demais municípios de pequeno porte I. A fala da técnica, a seguir, reflete essa situação:

Nós não temos um número de habitantes, conforme a exigência da NOB SUAS, para aderir um CREAS. Mas não deixamos de atender. Criamos uma sala depois que veio o monitoramento para atender demandas individuais em dias determinados pela psicóloga e pelo jurídico. Então, a psicóloga, além de atender a básica também faz esse atendimento individualizado, porque nós não temos a contra referência para encaminhar para o CREAS de Imperatriz. E a Regional não atende. Então, não deixamos de atender a demanda, mas é assim! (INFORMAÇÃO VERBAL)⁵.

No que se refere à situação dos equipamentos nos municípios pesquisados, pôde-se identificar que a maioria funciona em prédios alugados pela Prefeitura. Dos 06 (seis) municípios, somente 03 (três) possui equipamentos funcionando em prédios próprios: Davinópolis, Bacabeira e São Luís. Todavia, ressalta-se que, mesmo na capital, a maioria das unidades de referência funciona em casas e prédios alugados.

Em razão dos aluguéis, há mudanças constantes que incidem sobre a capacidade de atendimento, conforme atesta o relato a seguir:

[...] uma coisa que precisa dentro do Sistema Único de Assistência é você ser referência né, ter o espaço próprio né, que não se tem. De 2009 pra cá, que é o período que estou no CRAS, nós tivemos três casas em vias de ir para a quarta. Falam né que a gente vai ganhar uma sede mais adequada né e isso é uma coisa que é muito ruim, porque você não tem um espaço próprio com acomodação ideal, se a gente demorar um pouquinho mais aqui vai escurecer e não temos luz. Fora outras necessidades básicas, água, a exemplo, não trouxe o copo novamente porque não tinha (INFORMAÇÃO VERBAL)⁶.

Sobre a estrutura física dos Centros de Referência, a maioria, apresenta estrutura inadequada no que se refere aos espaços (tamanho, quantidade, distribuição e ventilação). Portanto, a maioria desses locais não está conforme as indicações contidas nas Orientações Técnicas relativas aos CRAS e CREAS (2011) no que diz respeito à infraestrutura, identificação e organização do espaço físico, fatores esses que parecem limitar a capacidade de atendimento dessas unidades e dificultam imprimir qualidade ao trabalho das equipes.

⁵ Depoimento retirado da fala da Técnica de Davinópolis.

⁶ Depoimento retirado da fala da Técnica do CRAS - São Luís.

As informações obtidas mostram que existe uma diversidade de serviços em implementação nos municípios estudados tais como: Serviço de Proteção e Atenção Integral às Famílias (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), Acolhimento de crianças e adolescentes, Medidas Socioeducativas, Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). A capital apresenta maior cobertura de atendimento e, na ocasião da pesquisa, ofertava todos os serviços da rede socioassistencial da proteção social básica e especial. Nos demais municípios constataram-se a necessidade de ampliação da proteção social básica e a crescente demanda pela proteção social especial, o que foi expresso por significativo número de participantes dos grupos focais realizados.

Quanto à oferta dos serviços socioassistenciais, destaca-se o imprevisto e o atendimento emergencial de demandas espontâneas como práticas que prevalecem no âmbito dos centros de referência. Isso ocorre pelo desconhecimento de demandas coletivas e da realidade na qual o público da Assistência Social está inserido. Práticas que precisam ser superadas mediante a afirmação de iniciativas que valorizem também demandas de caráter coletivo, o que passa necessariamente pelo conhecimento do território.

No que se refere à transferência de renda para as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, identificou-se que os benefícios continuados existentes, nos municípios pesquisados, são o PBF e BPC que contemplam um número expressivo de beneficiários. O Bolsa Família, em setembro de 2017, atingiu uma cobertura de atendimento superior a 100% em 4 dos 6 municípios. A pesquisa também demonstrou a inexistência de benefícios continuados de iniciativa municipal ou estadual, o que reveste de maior relevância a transferência direta de renda federal no atendimento às situações de pobreza das famílias.

Quanto aos benefícios eventuais previstos no art. 22º da LOAS, as informações obtidas nos municípios demonstram que a concessão dos benefícios ocorre em todos os municípios pesquisados, e são estabelecidos a partir de Lei específica, na maioria desses municípios. Dos 06 municípios 4 possuíam leis que instituem e regulamentam os Benefícios Eventuais, 01 não possui lei regulamentada e 01 não disponibilizou essa informação. Destaca-se

que na maioria dos municípios, técnicos e gestoras ressaltaram o fato da demanda pelos benefícios ser sempre superior à oferta.

No que diz respeito ao tipo de benefício eventual ofertado, constatou-se que a maioria dos municípios oferta o auxílio natalidade e auxílio funeral. Todavia, os municípios não têm informações sistematizadas sobre a quantidade de benefícios concedidos e, por essa razão, esse dado não foi disponibilizado para a pesquisa. Fato este que parece apontar para necessidade de organização da gestão nesse aspecto, como forma de propiciar o controle social para garantia de direitos pelas famílias que deles necessitam e também como forma de garantir elementos para o monitoramento e avaliação sobre a oferta dos benefícios eventuais.

A regulamentação dos benefícios eventuais, com definição de critérios para sua concessão, a partir da instituição de lei municipal, visando romper com o clientelismo arraigado, sobretudo nos municípios de portes menores do Estado do Maranhão, deve ser definida com a participação do CMAS. Todavia, a pesquisa demonstrou, nos municípios estudados, que a concessão de benefícios eventuais, mediante critérios legalmente definidos, ainda é um desafio a ser enfrentado pela maioria, visto que, dos 6 (seis) municípios, somente em 2 (dois) os técnicos e gestores afirmaram não haver interferência política no processo de concessão dos benefícios. Nos demais municípios, parece ainda existir a interferência de práticas clientelistas e assistencialistas no acesso dos usuários aos benefícios eventuais e demais proteções sociais asseguradas pelo Suas, o que dificulta a consolidação da Assistência Social como política pública de direitos.

A fala da técnica, a seguir, reflete essa situação:

Pelo tempo que eu estou no município, a gestão, as pessoas que estão ali dentro da prefeitura que centralizam algumas coisas, além de questões burocráticas acabam dificultando o desenvolvimento desse trabalho porque não tem o conhecimento, às vezes nem mínimo da Política, certo, que também acaba sendo um entrave enorme pra gente [...] ainda trabalham numa postura assistencialista mesmo, pelo menos tem algumas situações aqui no município que eu vejo que nossos gestores maiores ainda têm essa visão, um tanto assistencialista, o que faz a gente retroceder e bastante na Política, em vez de a gente tá avançando numa perspectiva de fazer com que esses usuários tenham autonomia própria né, não, a gente acaba

tendo esse entrave pra desenvolver esse trabalho (INFORMAÇÃO VERBAL)⁷.

É necessário, portanto, romper com a ideia do direito como favor prestado sem regularidade e, através de um centralismo decisório, romper com a ideia de que esta política é financiada apenas com recursos públicos residuais e, por fim romper com a lógica de gestão dos recursos de maneira clientelista e patrimonialista. (YAZBEK, 2008).

Sobre a capacidade de atendimento dos equipamentos, a pesquisa demonstrou, a partir das observações e depoimentos nos grupos focais e entrevistas, que todos os municípios pesquisados apresentavam limitações. Verificamos que, no geral, há um esforço em cumprir as orientações previstas nas normas técnicas para CRAS, CREAS, Centro Pop e, efetivamente, constatamos que houve avanços, porém, o volume crescente de demandas, o grau de complexidade destas, os recursos escassos associados à burocratização do aparato estatal impõem limites à capacidade de atendimento da PAS nos municípios pesquisados. Nesta direção, entendem os técnicos de Davinópolis que “[...] a capacidade de atendimento do CRAS é reduzida também porque a rede socioassistencial disponível é muito limitada” (Informação verbal)⁸. Segundo os depoimentos da equipe técnica de Bacabeira “[...] o atendimento às demandas se depara com dificuldades financeiras e estruturais, [...] decorrentes principalmente da inexistência de uma rede prestadora de serviços e da própria estrutura do órgão gestor.” (Informação verbal)⁹.

Sobre conhecimento pôde-se apreender a partir dos relatos que em todos os municípios os usuários apresentaram muita dificuldade em falar sobre a Política de Assistência Social e sobre os serviços ofertados nos CRAS, CREAS e Centro Pop, demonstrando desconhecimento sobre esses serviços. A esse respeito, os técnicos e conselheiros de Barreirinhas, por sua vez, deram destaque ao fato de que ainda “[...] há por parte da população em geral, e dos

⁷ Depoimento retirado da fala da Técnica do CRAS – Bacabeira.

⁸ Depoimento retirado da fala de um dos Técnicos de Davinópolis.

⁹ Depoimento retirado da fala de um dos Técnicos de Bacabeira.

usuários, muito desconhecimento acerca do que é a PAS e quais outros serviços e benefícios socioassistenciais que oferece para além do Bolsa Família.” (Informação verbal)¹⁰. O conhecimento dos usuários acerca dos serviços é bastante limitado, segundo os técnicos de Bacabeira “[...] considerando que identificam apenas as ações que acessam mais diretamente, principalmente o Bolsa Família, o BPC e os Benefícios Eventuais, contudo há dificuldade na associação desses benefícios com a assistência social.” (INFORMAÇÃO VERBAL)¹¹.

Outro aspecto destacado durante a realização da pesquisa refere-se ao acesso dos usuários aos equipamentos. Nesta questão pode-se afirmar que a maioria dos equipamentos disponibilizados, pelos municípios, para a implementação da Política de Assistência Social nem sempre atendem aos requisitos colocados pelas normativas do SUAS, visto que nem sempre estão localizados próximos dos territórios mais pobres de modo a permitir o acesso dos usuários. É o que o relato a seguir reflete:

Nós mudamos duas vezes, para um lugar em que as famílias já não tinham tanto acesso, depois mudou para um lugar ainda pior, para uma rua escondida, as pessoas têm dificuldade de encontrar, o bairro é onde tem a maior demanda, mas o prédio está mal localizado, é de difícil acesso, as pessoas têm dificuldade, é difícil até para ensinar, não tem ponto de referência. Essa é a questão, a demanda acaba caindo, é disso que ela está falando (INFORMAÇÃO VERBAL)¹².

No que diz respeito ao acesso e qualidade dos serviços, a secretária de Cururupu destacou que, “[...] para melhoria do acesso e qualificação do trabalho no SUAS faz-se necessário que o município tenha garantida as condições para adotar os parâmetros estabelecidos pelo SUAS.” (Informação verbal)¹³, o que aponta para a necessária efetivação do pacto federativo na perspectiva da consolidação da Assistência Social como política pública.

Outro aspecto a ser ressaltado que repercute diretamente na qualidade do trabalho realizado nos centros de referência diz respeito aos

¹⁰ Depoimento retirado da fala dos Conselheiros e Técnicos de Barreirinhas.

¹¹ Depoimento retirado da fala de um dos Técnicos de Bacabeira.

¹² Depoimento retirado do grupo focal de Técnicos e Conselheiros de Açailândia.

¹³ Depoimento retirado da entrevista feita com a Secretária de Cururupu.

recursos humanos envolvidos na oferta dos serviços e concessão de benefícios. Com a pesquisa, evidenciou-se que embora todos os municípios tenham realizado o concurso para composição do quadro de pessoal da PAS, na maioria destes prevalece o tipo de vínculo empregatício caracterizado por contrato temporário, com exceção do município de Davinópolis, cuja maioria dos profissionais é concursada. Desse modo, a falta de estabilidade dos profissionais, equipe reduzida, alta rotatividade profissional, baixos salários nos municípios onde trabalham dificulta a sistemática de acompanhamento das famílias e compromete a qualificação da PAS e do seu sistema de gestão, o SUAS.

A esse respeito, a pesquisa apontou que um dos maiores desafios da PAS é a constituição de equipes técnicas de referência nos termos preconizados pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS. (BRASIL, 2006). A esse respeito, cabe ilustrar a situação identificada em Açailândia onde foi constatado que uma das unidades de CRAS encontrava-se, na ocasião da pesquisa, sem funcionamento por falta de equipe técnica.

5 CONCLUSÃO

Com a pesquisa, pôde-se evidenciar que, apesar das dificuldades apresentadas, ratifica-se a clareza de que o SUAS tem conseguido avançar no atendimento do seu público, com a construção de prédios próprios, ainda que em número pouco expressivo diante da demanda, com o trabalho multidisciplinar realizado nos centros de referência e na publicização da Assistência Social como direito social. A própria instituição do SUAS, no país, representa um avanço democrático na consolidação de uma política pública que tem sua importância e lugar numa sociedade fortemente marcada pela pobreza e desigualdade social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011. Lei do SUAS. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2011a.

_____. Lei n. 8742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 dez. 1993.

_____. Lei n. 8742, de 7 de dezembro de 1993. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ano CXLVI, n. 225, seção 1, 25 nov. 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/suas/noticias/resolucao_cnas_no109_-_11_11_2009_-tipificacao_de_servicos.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2017.

_____. Lei n. 8742, de 7 de dezembro de 1993. Conselho Nacional de Assistência Social **Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004) e Norma Operacional Básica (NOB SUAS)**. Brasília, DF, 2005.

_____. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília, DF: Gráfica e Editora Brasil LTDA, 2011b.

_____. **Orientações Técnicas**: PONTIFÍCIA UNIVESIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais. **Proteção de Assistência Social**: Segurança de Acesso a Benefícios e Serviços de Qualidade. Brasília, DF, 2013. (Capacita Suas, v. 2).

_____. Capacita SUAS Caderno 2 (2013). Proteção de Assistência Social: Segurança de Acesso a Benefícios e Serviços de Qualidade/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2013.

JANNUZZI, P. de M. Avaliação de Programas Sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. Temas em destaque. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014.

MUNIZ, E. et al. O conceito de serviços socioassistenciais: uma contribuição para o debate. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 6., Brasília, DF, 2007. **Caderno de textos**. Brasília, DF: CNAS/MDS, 2007.

MINAYO, M. C. de S. Conceito de avaliação por triangulação de métodos. In: MINAYO, M. C. de S.; ASSIS, S. G.; E. R. SOUZA, E. R. (Eds.). **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005. p. 19-51.

RELATÓRIOS de campo dos municípios maranhenses de Acailândia, Bacabeiras, Barreirinhas, Cururupu, Davinópolis e São Luís. 2017.

YAZBEK, M. C. A gestão do SUAS. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 6., Brasília, DF, 2007. **Caderno de textos**. Brasília, DF: CNAS/MDS, 2007.

_____. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Instituto de Estudos Especiais e Desenvolvimento de Projetos Especiais. **SUAS**: configurando os eixos de mudança. Brasília, DF, 2008. (Capacita SUAS, v. 1).